Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/11183
(zu Drucksache 13/11174)
24. 06. 98

Bericht

des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuß)

1. zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Christel Hanewinckel, Ingrid Holzhüter, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 13/8049 –

Entwurf eines Gesetzes zur Beseitigung der Benachteiligung der Prostituierten

2. zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Irmingard Schewe-Gerigk, Volker Beck (Köln), Gila Altmann (Aurich), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksachen 13/6372, 13/7440 –

Entwurf eines Gesetzes zur Beseitigung der Diskriminierung von Prostituierten

Bericht der Abgeordneten Ilse Falk, Ingrid Holzhüter, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Heidemarie Lüth und Irmingard Schewe-Gerigk

I.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 169. Sitzung am 17. April 1997 den **Gesetzentwurf** auf Drucksachen **13/6372, 13/7440** und in seiner 184. Sitzung am 26. Juni 1997 den **Gesetzentwurf** auf Drucksache **13/8049** dem Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung und dem Rechtsausschuß, dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung sowie dem Ausschuß für Gesundheit zur Mitberatung überwiesen.

Der **Gesundheitsausschuß** hat in seiner 116. Sitzung am 1. April 1998 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS bei Enthaltung der Fraktion der SPD beschlossen, die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf den Drucksachen 13/6372, 13/7440 zu empfehlen. Er hat gleichzeitig mit den Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der übrigen Fraktionen und der Gruppe der PDS beschlossen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 13/8049 anzunehmen.

Der **Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung** hat in seiner 133. Sitzung am 17. Juni 1998 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD empfohlen, den Gesetzentwurf auf den Drucksachen 13/6372, 13/7440 abzulehnen. Ebenfalls abgelehnt hat er die Vorlage auf Drucksache 13/8049 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion der SPD und der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Der **Rechtsausschuß** hat kein Votum abgegeben.

Der **Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat in seiner 71. Sitzung am 1. Oktober 1997

beschlossen, am 14. Januar 1998 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durchzuführen.

Der Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat die Gesetzentwürfe in seiner 90. Sitzung am 17. Juni 1998 abschließend beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 13/8049 beschlossen. Ebenfalls mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD hat er den Gesetzentwurf auf den Drucksachen 13/6372, 13/7440 abgelehnt.

II.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zielt darauf ab, die Benachteiligung von Prostituierten dadurch aufzuheben, daß gesetzlich klargestellt wird, daß in bezug auf sexuelle Handlungen von Prostituierten zivilrechtlich wirksame Vereinbarungen getroffen werden können.

Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verlangt einen umfassenden Abbau der rechtlichen Diskriminierung von Prostituierten durch Beseitigung der „Sittenwidrigkeit" von Prostitution, Streichung der strafrechtlichen Vorschriften, die einer abhängigen Beschäftigung entgegenstehen, Streichung der gesetzlichen Grundlage für die diskriminierende Registrierung und Kontrolle von Prostituierten durch die Gesundheitsbehörden (z. B. Zwangsuntersuchung für Prostituierte) sowie Schaffung eines niedrigschwelligen und freiwilligen Beratungsangebots zu sexuell übertragbaren Krankheiten für sämtliche Bevölkerungsgruppen, Streichung der gesetzlichen Grundlage für Sperrbezirksverordnungen sowie Streichung der Vorschriften, die Werbe- und Vermittlungstätigkeiten im Zusammenhang mit legaler Prostitution als „Förderung" der Prostitution oder „Zuhälterei" unter Strafe stellen bzw. als Ordnungswidrigkeit ahnden.

III.

Zu der in der 78. Sitzung am 14. Januar 1998 durchgeführten öffentlichen Anhörung, die der Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gemeinsam mit dem Rechtsausschuß durchführte, waren die folgenden Sachverständigen geladen:

- RA Ulrich Bauschulte, Düsseldorf
- Christine Drößler, Frankfurt
- Jutta Geißler-Hehlke, Dortmund
- Ltd. KD Gunter Hauch, München
- Dr. Silke Ruth Laskowski, Hamburg
- Prof. Dr. Ursula Nelles, Münster
- Heidrun Nitschke-Ötzbay, Köln
- Elenore v. Rotenhan, München
- StAin Regina Splett, Berlin
- StA Jürgen Wentzell, Stuttgart

Der Anhörung lag folgender Fragenkatalog zugrunde:

A. Zivilrechtliche Fragestellungen

1. Wie bewerten Sie die Auswirkungen der vom Bundesverwaltungsgericht und vom Bundesgerichtshof festgestellten Sittenwidrigkeit der Prostitution?
2. Ist die Sittenwidrigkeit der zwischen der Prostituierten und ihrem Kunden getroffenen Vereinbarung, die auf die Erbringung sexueller Leistungen gegen Entgelt zielt, eine wesentliche Ursache für arbeits- und sozialrechtliche Benachteiligungen von Prostituierten?
3. Würde für den Fall, daß der Gesetzgeber den Prostituierten gegenüber ihren Kunden für die Erbringung sexueller Leistungen gegen vorher zugesagtes Entgelt eine rechtswirksame und einklagbare Forderung zuerkennt, die Grundlage für die Bewertung der Prostitution als sittenwidrig entfallen? Hätte eine solche Regelung auch Auswirkungen auf eine Anerkennung der Prostitution als Dienstverhältnis bzw. faktisches Arbeitsverhältnis?
4. Halten Sie eine rechtliche Sonderregelung für sexuelle Leistungen im Dienstvertragsrecht für geeignet, die Sittenwidrigkeit des Rechtsgeschäfts aufzuheben?
5. Welche sonstigen gesetzlichen Vorschriften stehen einer abhängigen Beschäftigung von Prostituierten entgegen?

B. Strafrechtliche Fragestellungen

I. Förderung der Prostitution

1. Wie beurteilen Sie § 180a Abs. 1 StGB im Hinblick auf den mit der Vorschrift intendierten Schutz vor wirtschaftlicher und persönlicher Ausbeutung?
2. Welche Folgen hätte eine Streichung des § 180a Abs. 1 StGB? Würde sich dadurch die Rechtsstellung von Prostituierten verbessern? Würde der Schutz von Prostituierten verschlechtert?
3. Wie beurteilen Sie eine Einschränkung des § 180a StGB (insbesondere in bezug auf Absatz 1 Nr. 2) dahin gehend, daß die Schaffung guter Arbeitsbedingungen tatbestandsmäßig ausgeschlossen wird?

II. Zuhälterei

1. Wie beurteilen Sie § 181a StGB im Hinblick auf seinen Schutzzweck?
2. Welche Auswirkungen hätte eine Streichung dieser Norm? Besteht aus Ihrer Sicht Änderungsbedarf?

III. Sperrbezirke

Welche Auswirkungen hätte eine Streichung des Artikels 297 EGStGB, des § 120 Abs. 1

OWiG auf die Prostituierten und die Bewohner bzw. Bewohnerinnen einer Kommune?

IV. Werbeverbot

Halten Sie eine Streichung der §§ 119, 120 Abs. 2 OWiG für notwendig? Welche Konsequenzen ergäben sich aus einer Aufhebung dieser Vorschriften?

C. Gesundheitspolitische Fragestellungen

1. Welchen Änderungsbedarf sehen Sie in bezug auf eine Neufassung der Regelungen des Gesetzes zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten?

2. Wie beurteilen Sie die Einschätzung,

   – daß die Maßnahmen nach den §§ 17 ff. des Gesetzes zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten zur Gewährleistung der festgelegten Untersuchungsabstände ohne Hinweis auf eine tatsächliche Erkrankung/Infektion bei Prostituierten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt,

   – daß die epidemiologischen Ergebnisse bei einer Gesetzesnovellierung zeitgemäß berücksichtigt werden müssen?

Nähere Einzelheiten der Anhörung sind dem Protokoll der 78. Sitzung sowie den als Ausschußdrucksache erschienenen schriftlichen Stellungnahmen zu entnehmen.

Die Sachverständige Professor Dr. Ursula Nelles betonte, daß das eigentliche Problem im Zivilrecht, mit dem Verdikt der Sittenwidrigkeit, liege. Dieser Mangel setze sich im Strafrecht insofern fort, als er das Schutzgut des § 180a StGB als „Rechtsgut" vernichte. Bei Lösung des Problems „Sittenwidrigkeit" im BGB könne man § 180a Abs. 1 streichen. Die Sachverständige vertrat die Ansicht, § 181a StGB sei abhängig von der Veränderung zivilrechtlicher Vorschriften. Die Sperrbezirksverordnungen seien ebenso entbehrlich. Das Instrumentarium des Bauplanungs-, Ordnungs- und Gewerberechts sei ausreichend. Im übrigen seien die §§ 119, 120 Abs. 2 OWiG überflüssig, da sie nur die Fortsetzung einer „Politik der Duldung" darstellen, die jederzeit in Repression umschlagen könne.

Die Sachverständige Christine Drößler erklärte, daß durch das Problem der Sittenwidrigkeit der Prostituierten und der damit verbundenen Nichtigkeit der Verträge in „Vorkasse" gearbeitet werde. Die Folge sei, daß z. B. bei Falschgeld und ungedeckten Schecks keine Strafbarkeit des Kunden aus § 263 StGB gegeben sei. Statt dessen würden die Forderungen durch Zwang (Gewalt) durchgesetzt, welches zur Förderung der Zuhälterei seitens des Staates führe.

Die Sachverständige meinte, daß aus dem Menschenwürdegedanken keine bürgerlich-rechtliche Sittenwidrigkeit hergeleitet werden könne. Vielmehr obliege es dem Staat, die freie Willensentscheidung des Bürgers zu seiner eigenverantwortlichen Lebensentscheidung zu respektieren. Die Sittenwidrigkeitsvorgabe führe zur Kriminalisierung, weil unter Angabe von „Notlügen" hinsichtlich der Berufstätigkeit geschlossene Verträge u. U. zu Strafanzeigen wegen Betrugs führen. Durch den Wegfall der Sittenwidrigkeit würde die soziale Benachteiligung entschärft. Die Sachverständige Christine Drößler betonte, daß seit geraumer Zeit sich auch in der verfassungsrechtlichen Literatur die Auffassung durchgesetzt habe, daß die Ausübung der Prostitution unter den Schutzbereich des Artikels 12 I GG falle.

Gesamtgesellschaftlich entstünden zusätzliche Kosten durch die Abhängigkeit der Prostituierten von Sozialhilfe im Alter und im Krankheitsfall. Die Stigmatisierung der Prostitution als „sittenwidrig" sei unter den gewandelten gesellschaftlichen Verhältnissen schon nicht mehr zutreffend. Eine Regelung bezüglich der Einklagbarkeit von Forderungen gegenüber Kunden hätte klarstellende Wirkung, ebenso eine Klarstellung der Prostitution als lohnabhängiges Arbeitsverhältnis und eine Regelung im Dienstvertragsrecht.

Strafrechtlich seien besondere Schutzvorschriften gegenüber Prostituierten unnötig, eher schädlich, weil sie eine gesteigerte Kriminalität bzw. ein gesteigertes Schutzbedürfnis ohne Not beinhalten würden.

Bezüglich der Sperrbezirke halte sie eine Streichung von Artikel 297 EGStGB sowie § 120 Abs. 1 OWiG für unerläßlich. Dies führe zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Eine Beeinträchtigung anderer Bürger sei nicht zu erwarten. Das Werbeverbot sei aus Gründen des freien Wettbewerbs aufzuheben und sei de facto sowieso nicht nachprüfbar.

Die Sachverständige Christine Drößler sprach sich auch für die Streichung des Gesetzes zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten aus. Es diene lediglich der Überwachung und stelle einen Verstoß gegen die Selbstbestimmung dar. Ferner führe es zu Datenmißbrauch und Kriminalisierung von Prostituierten, wohingegen die Freier nicht erfaßt würden. Sie sei gegen eine rechtliche Sonderbehandlung der Prostituierten, da keine epidemiologischen Erkenntnisse in bezug auf die Übertragung von Geschlechtskrankheiten vorlägen, die eine solche rechtfertigen könnten.

Die Sachverständige Eleonore v. Rotenhan gab zu bedenken, daß im Zeitalter der Medien die „Sittenwidrigkeit" der Prostitution nicht mehr haltbar ist, da sittenwidrige Handlungen der Öffentlichkeit ohnehin zugänglich gemacht werden und auch beispielsweise in der Wertung eine große Rolle spielten.

Ferner werde die Inanspruchnahme der Prostitution nicht als sittenwidrig erachtet, ebenso werde sie seitens der Finanzämter nicht als sittenwidrig betrachtet.

Sie stimme der These zu, daß die Sittenwidrigkeit eine wesentliche Ursache für arbeits- und sozialrechtliche Benachteiligung sei. Den Prostituierten die Einklagbarkeit ihrer Forderungen zu gewähren, heile nicht das Postulat der Sittenwidrigkeit. Arbeitsverträge kämen nicht in erster Linie zwischen Prostituierten und Freiern, sondern vielmehr zwischen den Prostituierten und Bordellbesitzern zustande. Rechtliche Sonderregelungen für sexuelle Leistungen im Dienstvertragsrecht würden den Schutz der Vertrags-

parteien, insbesondere der Prostituierten, nicht erhöhen.

Der Schutzzweck des § 180a Abs. 1 StGB werde nicht erfüllt. Dies könne nur ein solider Arbeitsvertrag erfüllen. Eine Streichung dieser Vorschrift würde, nach Ansicht der Sachverständigen, die Rechtstellung als Arbeitnehmerin verbessern, da die Schutzbestimmungen des Arbeits- und Sozialrechts greifen könnten.

Sie betonte, daß § 181a StGB keinen wirksamen Schutz vor Zuhälterei biete. Die §§ 240, 253, 263 und insbesondere 223 StGB würden diesen Zweck weit besser erfüllen. § 181a StGB sei daher entbehrlich.

Da die Prostitution nicht verboten und zudem steuerpflichtig ist und eine große Nachfrage nach dieser „Dienstleistung" bestehe, so die Sachverständige Jutta Geißler-Hehlke, könne sie nach Ansicht der Sachverständigen nicht sittenwidrig sein.

Die Stigmatisierung der Prostitution als „sittenwidrig" stelle eine unzumutbare Benachteiligung gegenüber anderen Dienstleisterinnen auf arbeits- und sozialrechtlichem Gebiet dar.

Sollten Forderungen aus sexuellen Dienstleistungen einklagbar sein, hätte die „Sittenwidrigkeit" nur noch moralische Bedeutung und dürfte auf arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften keinen Einfluß haben.

Eine rechtliche Sonderregelung im Dienstvertragsrecht könne geeignet sein, die Sittenwidrigkeit dieses Rechtsgeschäfts aufzuheben. Auswirkungen auf das Dienstverhältnis hätte vielmehr § 180a StGB. Die §§ 180b und 181 StGB gewährleisteten den angestrebten Schutz.

Aus den genannten Gründen spreche sie sich für die Streichung des § 180a Abs. 1 StGB aus, da er auf den Schutz von Prostituierten und auch auf die Schaffung guter Arbeitsbedingungen keinen Einfluß habe. Letzteres könne durch berufsständische Verbände und durch Veränderung im Arbeitsrecht weit besser erreicht werden.

Die Streichung der Sperrbezirksverordnung Artikel 297 EGStGB, § 120 Abs. 1 OWiG, hätte nur positive Wirkung. Prostituierte müßten nicht mehr in gefährlichen Bereichen ihrer Tätigkeit nachgehen. Eine negative Auswirkung auf die Bevölkerung sei nicht zu erwarten.

Die Werbeverbotsvorschriften §§ 119, 120 Abs. 2 OWiG sollten, weil durch die Realität überholt, gestrichen werden. Prostituierte müßten, aus Gründen der Gleichbehandlung, wie andere Berufsgruppen behandelt werden.

Die Sachverständige Heidrun Nitschke-Ötzbay bezog sich in erster Linie auf die gesundheitspolitischen Fragestellungen. Ihrer Ansicht nach sei das Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten völlig unzulänglich. Die in diesem Gesetz postulierten Strategien zur Verhinderung der Ausbreitung sexuell übertragbarer Infektionen seien nicht von rationalen, sondern von moralischen Erwägungen getragen. Es sei epidemiologisch nicht mehr zu rechtfertigen.

Es mache keinen Unterschied bei der Übertragung von Geschlechtskrankheiten, ob der Geschlechtsverkehr bezahlt oder unbezahlt erfolge. Von den klassischen Geschlechtskrankheiten seien laut Statistik Prostituierte nicht häufiger betroffen als andere Bevölkerungsgruppen. Vielmehr sei Aufklärung über Schutzmöglichkeiten und der Zugang zu solchen von entscheidender Bedeutung. Auch die Möglichkeit, sich kostenlos und anonym untersuchen zu lassen, würde dem Problem besser gerecht, als gesetzliche Vorschriften.

Um Schutz vor Geschlechtskrankheiten im Milieu zu erreichen, wäre es sinnvoller, Sperrgebietsverordnungen, Werbeverbote, das Sittenwidrigkeitspostulat und die Zuhälterei neu zu überdenken, da hierdurch der Weg zu einem Arbeiten der Prostituierten unter Anwendung von Schutzmitteln, durch Zwang und Ausnutzung der schwächeren Position der Prostituierten, eher versperrt wird. Frau Nitschke-Ötzbay befürwortete den Referentenentwurf für ein zukünftiges allgemeines Infektionsschutzgesetz.

Die Sachverständige Dr. Silke Ruth Laskowski verwies auf die sehr unterschiedlichen Entscheidungen der Obersten Gerichte zu diesem Thema. Einerseits seien die Verträge mit Prostituierten nichtig und damit Forderungen nicht einklagbar, andererseits werde Prostitution als „nicht zu vermeidendes Übel" angesehen und werden Mietverträge über Wohnraum zum Zwecke der Ausübung der Prostitution als wirksam anerkannt. Gleichzeitig betreibe der Staat die Verpachtung von Großcentern. Die Einzelperson „Prostituierte" werde strenger beurteilt als das Milieu insgesamt.

Das Sozialschädlichkeits- bzw. Sittenwidrigkeitsverdikt lasse sich nicht mehr aufrechterhalten. Die Obersten Gerichte begründeten ihre Entscheidung mit Erkenntnissen, die der Sexualmoral der 50er und 60er Jahre entstammen. Die Frage der Sittenwidrigkeit sollte sich nicht nur auf die Beurteilung der Sittenwidrigkeit der Verträge, sondern auf die Sittenwidrigkeit der Prostitution insgesamt erstrecken.

Aus Gründen der „Einheit der Gesetze" hätte die Möglichkeit des rechtswirksamen Abschlusses eines Vertrages zur Folge, daß die Tätigkeit der Prostituierten nicht mehr als sittenwidrig betrachtet werden könnte und Dienstleistungsverträge in Sachen der §§ 611 ff. BGB anzunehmen wären. Die Konstruktion eines faktischen Arbeitsverhältnisses wäre dann nicht mehr nötig.

Sonstige Vorschriften, die einer abhängigen Beschäftigung von Prostituierten entgegenstünden, seien § 180a Abs. 1 Nr. 2 und § 181a StGB.

Der Schutzzweck des § 180a Abs. 1 StGB werde insbesondere in der Auslegung des BGH und der Instanzgerichte nicht erreicht.

Eine Streichung des § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB erscheine in jedem Fall geboten, die Streichung des § 180a Abs. 1 Nr. 1 StGB unter der Voraussetzung, daß sich ein Schutz durch § 240 StGB erreichen ließe. Ansonsten könne eine Umgestaltung erwogen werden.

Eine Schutzzweckerfüllung des § 181a Abs. 1 Nr. 2 und des § 181a Abs. 2 läge nur dann vor, wenn sich der Anwendungsbereich auf unfreiwillig ausgeübte Prostitution beschränken ließe. § 181a Abs. 3 StGB wäre aus Gründen des Diskriminierungsverbotes des Artikels 6 Abs. 1 GG zu streichen.

Der Schutz erscheine auch durch andere Vorschriften erreichbar. Ein Verzicht auf Artikel 297 EGStGB sowie § 120 Abs. 1 OWiG sei sinnvoll, aber innovative Regelungsvorschläge zum Schutz der Bevölkerung z. B. vor Lärmbelästigungen (vergleichbar mit dem Gaststättengesetz), wären wünschenswert.

Eine Streichung des Werbeverbots in § 119 Abs. 1 Nr. 1.2, § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG werde aus Gründen des „unverhältnismäßigen Eingriffs" in die Berufsfreiheit für notwendig erachtet. Faktisch fände, so die Sachverständige, dieses Werbeverbot schon heute keine Anwendung mehr. Eine Neufassung des Gesetzes zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten erscheint in Zustimmung zu der Position von Frau Nitschke-Ötzbay geboten.

Bei der Beurteilung des § 180a Abs. 1 StGB sei nach Auffassung der Sachverständigen Regina Splett zu differenzieren. Eine Streichung von § 180a Abs. 1 Nr. 1 StGB erscheine nicht sachgerecht, weil der Tatbestand der Nummer 1 – insbesondere unter Berücksichtigung der Probleme, die sich mit der Öffnung der Grenzen zu Osteuropa verstärkt ergeben – unverändert seine Existenzberechtigung habe.

§ 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB könne hingegen gestrichen werden, da er zur Verhinderung der Verbesserung der Arbeitsbedingungen führe. Die §§ 180a, 181a StGB sollten nach ihrer Auffassung beibehalten werden, da sie als sinnvolle Ergänzung den allgemeinen Vorschriften der Nötigung und Erpressung der besonderen Situation der Betroffenen Rechnung trügen.

Die Streichung der Sperrgebietsverordnung des Artikels 297 EGStGB sei zu befürworten. Berlin habe „gute" Erfolge mit dem Verzicht auf Sperrbezirke gemacht.

Mit dem Verzicht auf Artikel 297 EGStGB entfiele die Grundlage für § 120 Abs. 1 Nr. 1 OWiG. Das Werbeverbot der §§ 119, 120 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 II OWiG sei beizubehalten, um Auswüchsen in diesem Bereich begegnen zu können.

In zahlreichen Punkten eine gegensätzliche Auffassung vertrat der Sachverständige Jürgen Wentzell. Er betonte, daß der Gesetzgeber bisher davon ausgegangen sei, daß für ihn Anlaß bestehe, Maßnahmen zu treffen, die der Förderung der Prostitution entgegentreten. Es erscheine reichlich gewagt anzunehmen, jemand begebe sich in freier Selbstbestimmung getroffener Lebensentscheidung in das Übel der Prostitution. Wenn der Gesetzgeber vom „Übel der Prostitution" rede, so sehe er darin wohl weniger den Nutzen, den die Gesellschaft aus dieser Tätigkeit ziehe, als vielmehr den sozialen Schaden, den Jugend und Familie, nicht zuletzt aber die einzelne sich prostituierende Person erleide. Der Gesetzgeber unterscheide zurecht zwischen der straflosen Unterhaltung von Dirnenwohnheimen und dem nach § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB strafbaren Betreiben einer bordellartigen Einrichtung. Es sei festzustellen, daß mit einer konsequenten Strafverfolgung der Unterhalter und Betreiber bordellartiger Unternehmen sowie der Schließung dieser als Anlaufstellen für aus dem Ausland eingeschleuste Prostituierte der Menschenhandel im Sinne der §§ 180b, 181 StGB wirksam bekämpft werden könne und die Strafverfolgung derjenigen Täter, denen die Schaffung der übrigen in §§ 180a, 181a StGB genannten prostitutionsfördernden Maßnahmen anzulasten war, zu einer wesentlichen Zurückdrängung des Zuhälterwesens geführt habe. Die Strafbarkeit der Zuhälterei nach § 181a StGB habe sich bisher zumindest insoweit bewährt, als die wesentlichen Auswüchse der Ausbeutung von Prostituierten hätten bekämpft werden können. Diejenigen, die sich viel zu häufig mit dem Zuhälterunwesen konfrontiert sähen, wie dies die ermittelnden Kriminalbeamten und sachbearbeitenden Staatsanwälte tun müßten, könnten nur dringend davor warnen, die Strafvorschrift des § 181a StGB zu streichen. Der § 181a Abs. 2 StGB gebe im übrigen den Ermittlungsbehörden die einzige Möglichkeit in die Hand, die Einschleusung von Frauen in die Bundesrepublik Deutschland zum verschleierten Zwecke der Zuführung zur Prostitution zu unterbinden.

Der Sachverständige Gunter Hauch erklärte, daß aus polizeilicher Sicht die Streichung des § 180a Abs. 1 StGB keine Verbesserung der Situation der Prostituierten bewirken werde. Es sei nicht erkennbar, warum sich Betreiber von Sexclubs oder ähnlicher Einrichtungen nach Streichung der Vorschrift weniger ausbeuterisch verhalten sollten. Ihr Ziel bleibe, möglichst hohe Gewinne aus der Tätigkeit der Prostituierten zu erzielen. Es sei auch illusionär zu glauben, mit entsprechenden Arbeitsverträgen könnte die tatsächliche Situation verändert werden, wenn sich diese „Kaufleute" schon jetzt über strafrechtliche Verbote hinwegsetzten.

Die Ausbeutung sei ein tatsächliches, mit Mitteln des Zivil- oder Arbeitsrechts keinesfalls aufhebbares Problem.

Mit dem Wegfall des Artikels 297 EGStGB seien Sperrbezirksregelungen nicht mehr möglich und § 120 Abs. 1 Nr. 1 OWiG und § 184a StGB obsolet.

Die mit Sperrbezirksregelungen verbundenen Investitionsrisiken für Clubbetreiber, Zuhälter u. a. wirkten sich auf die örtliche Sicherheitslage und damit zugunsten der ortsansässigen Bürger positiv aus. Das Fehlen einer rechtlichen Möglichkeit, Sperrbezirke einzurichten, hätte fatale Auswirkungen auf die Sicherheitslage.

Eine Streichung der Sanktionsvorschrift des § 120 OWiG sei aus polizeilicher Sicht nur unter der Bedingung akzeptabel, daß bereits der erstmalige Verstoß kriminalisiert würde und nach § 184a StGB strafbar sei.

IV.

Die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU betonten, daß sich ihre Fraktion intensiv mit den Fragen der Verbesserung der rechtlichen Stellung von Prosti-

tuierten auseinandergesetzt habe. Hinsichtlich der Zielgruppen müsse unterschieden werden zwischen den etablierten Prostituierten und den Frauen, die der Beschaffungsprostitution nachgingen.

Die Fraktion der CDU/CSU lehne den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ab, da es nicht das Ziel sein könne, Prostitution als Beruf mit allen damit verbundenen Konsequenzen anzuerkennen. Im Mittelpunkt stehe die Frage nach einer Regelung im BGB, um die in der höchstrichterlichen Rechtsprechung verankerte Sittenwidrigkeit der Prostitution zu beseitigen. Dabei könne es jedoch nicht darum gehen, zwischen dem Freier und der Prostituierten ein Schuldverhältnis zu begründen, das auf die Gegenseitigkeit der Vertragserfüllung ausgerichtet sei.

Bezüglich des Entwurfs der Fraktion der SPD, wonach ausschließlich die Einklagbarkeit der Forderung der Prostituierten gesetzlich festgeschrieben werden solle, sei sehr umstritten, ob sich eine solche Regelung positiv auf die sozialversicherungsrechtliche Besserstellung auswirke.

Die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU wiesen darauf hin, daß sich Prostituierte grundsätzlich in der Rentenversicherung freiwillig versichern könnten. Voraussetzung sei nur, daß sie zwei Jahre Pflichtbeiträge eingezahlt hätten. Problematischer sei hier, daß die Beiträge sehr hoch seien, da – wie bei anderen Selbständigen – Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil selbst eingezahlt werden müßten. Im Bereich der Krankenversicherung stehe nicht die Frage nach Gesetzesänderungen im Mittelpunkt. Als Problem erweise sich vielmehr, daß private Krankenversicherungen aufgrund des Risikos nicht bereit seien, Prostituierte aufzunehmen. Handlungsbedarf bestehe im Hinblick auf eine Änderung des § 180a StGB – des Straftatbestandes der Förderung der Prostitution; die Regelung müsse so geändert werden, daß ihre eigentliche Schutzfunktion tatsächlich erfüllt werde. Es sei jedoch bereits im Rahmen der 6. Strafrechtsreform nicht gelungen, eine Änderung durchzusetzen. Vor diesem Hintergrund und angesichts noch zu klärender zivilrechtlicher Fragen sei es der Fraktion der CDU/CSU nicht möglich, in dieser Legislaturperiode eindeutige Zielsetzungen zu formulieren. Sie werde sich jedoch in der nächsten Legislaturperiode wieder mit der Gesamtthematik befassen.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD betonten, daß sowohl die Anhörung des Ausschusses zum Thema Prostitution als auch jene zum Thema Frauenhandel deutlich gemacht hätten, daß dringender Handlungsbedarf auf gesetzlicher Ebene bestehe. Es müsse möglich sein, den Prostituierten die gleichen Rechte zu garantieren wie den Freiern. Es könne als Betrug geahndet werden, wenn die Prostituierte nicht die vorher ausgehandelten und bezahlten Leistungen erbringe. Umgekehrt würden rechtliche Forderungen von Huren für nichtig erklärt. Die Huren seien sittenwidrig, die Freier jedoch nicht.

Die Fraktion der SPD habe einen Gesetzentwurf vorgelegt, der zunächst einmal ein grundlegendes Recht von Prostituierten regeln solle: die Verträge zwischen Huren und Freiern rechtswirksam zu machen. Die Anhörung im Ausschuß habe gezeigt, daß dies als notwendiger erster Schritt dringend geregelt werden müsse. Die Anhörung habe auch gezeigt, daß gleichzeitig weitere Regelungen getroffen werden müßten. Besonders zu Änderungen in den §§ 180a und 181a StGB sei die SPD bereit, ebenfalls zu einer Änderung des Artikels 297 EG StGB (Sperrbezirksverordnung), wenn dabei der Jugendschutz gewährleistet werde. Bedauerlicherweise habe selbst für die Beseitigung der Sittenwidrigkeit bei den Verträgen bislang keine Mehrheiten gefunden werden können. Die Fraktion der SPD werde gleich zu Beginn der nächsten Legislaturperiode einen neuen Gesetzentwurf vorlegen.

Beim Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthalte man sich. Man sehe Regelungsbedarf in allen von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angesprochenen Punkten, die Ausgestaltung erscheine jedoch noch nicht ausgereift: Die Prostitution als Beruf im Sinne des Artikels 12 GG zu ändern, sei überflüssig. Bei der vorgeschlagenen Änderung des § 611 BGB sei nicht geklärt, daß Freier die Einhaltung des Vertrages nicht erzwingen könnten. Die Fraktion der SPD habe sich deshalb bewußt auf die Regelung der Rechte der Prostituierten beschränkt.

Auch die Sperrbezirksverordnung gemäß Artikel 297 EGStGB könne nur so geändert werden, daß der Jugendschutz gewährleistet bleibe. § 181a StGB könne nicht ersatzlos gestrichen werden, der Absatz 2 müsse erhalten bleiben. Desgleichen müsse auch im OWiG der Jugendschutz berücksichtigt bleiben. Das Problem der Zwangsuntersuchungen solle in der Neuregelung des Bundesseuchengesetzes bearbeitet werden. Insgesamt bestehe nicht die Notwendigkeit, alle zu regelnden Bereiche auch in einem Gesetz zu regeln.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD räumten ein, daß es auch in der nächsten Wahlperiode nicht leichter sein werde, in einem neuen Anlauf ein Gesetz zu verabschieden. Noch immer gebe es genügend männliche Abgeordnete in allen Parteien, die sich schwer von ihrer Doppelmoral trennen könnten. Im römischen Reich seien Sklavinnen zum Liebesdienst gezwungen worden, hätten Frauen in kleinen schlechten Räumen für ein Glas Wein oder für einen Laib Brot arbeiten müssen. Diese Bilder seien nicht allzufern von der Realität heute. Man hoffe, daß die Zeit und das Geld vorhanden seien, sich endlich auf einen anderen Weg zu begeben, die Doppelmoral abzubauen und den Frauen eine rechtliche Grundlage für ihre Rechte zu geben.

Die Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellten fest, daß, obgleich Prostitution als sexuelle Dienstleistung in der Bundesrepublik Deutschland als berufliche Tätigkeit ausgeübt wird, Prostituierte durch Gesetze und Rechtsauffassungen beruflich massiv diskriminiert werden. Die Rechtsprechung gehe von der „Sittenwidrigkeit" der Prostitution aus mit der Folge, daß Verträge zwischen Prostituierten und Kunden nichtig seien und Prostituierte ihr Honorar nicht einklagen und keinen Arbeitsvertrag abschließen können und somit kein Anspruch auf soziale Absicherung in Form gesetzlicher

Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung bestehe. Der Abschluß von Arbeitsverträgen werde darüber hinaus zur Zeit von strafrechtlichen Vorschriften unterbunden.

Die Ausübung des Berufs der Prostitution werde zudem reglementiert und kriminalisiert: Sperrbezirksverordnungen förderten Zuhälterei und die fabrikförmige Organisation der Prostitution in Großbordellen, die der Ausbeutung der Prostituierten diene.

Der Entwurf der Fraktion der SPD sehe keine gesetzliche Klarstellung dahin gehend vor, daß der Vertrag zwischen Prostituierter und Kunden durch die Rechtsprechung nicht mehr als „sittenwidrig" ausgelegt werden könne.

Entgegen der Behauptung der Fraktion der SPD werde durch diese Regelung die Benachteiligung von Prostituierten nicht in vollem Umfang beseitigt; der Entwurf ermögliche die Ausübung der Prostitution und die Einklagbarkeit des Honorars lediglich bei selbständig arbeitenden Prostituierten. Eine abhängige Beschäftigung sei nach dieser Regelung nicht möglich, da die Fraktion der SPD die strafrechtlichen Bestimmungen wie z. B. die §§ 180a und 181a Abs. 1 StGB beibehalten wolle, die der Wirksamkeit von Arbeitsverträgen entgegenstünden.

Die Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verlangten entgegen der minimalen Forderung im Entwurf der Fraktion der SPD einen umfassenden Abbau der rechtlichen Diskriminierung von Prostituierten durch Beseitigung der „Sittenwidrigkeit" von Prostitution, Streichung der strafrechtlichen Vorschriften, die einer abhängigen Beschäftigung entgegenstehen, Streichung der gesetzlichen Grundlage für die diskriminierende Registrierung und Kontrolle von Prostituierten durch die Gesundheitsbehörden (z. B. Zwangsuntersuchung für Prostituierte) sowie Schaffung eines niedrigschwelligen und freiwilligen Beratungsangebots zu sexuell übertragbaren Krankheiten für sämtliche Bevölkerungsgruppen, Streichung der gesetzlichen Grundlage für Sperrbezirksverordnungen sowie Streichung der Vorschriften, die Werbe- und Vermittlungstätigkeiten im Zusammenhang mit legaler Prostitution als „Förderung" der Prostitution oder „Zuhälterei" unter Strafe stellen bzw. als Ordnungswidrigkeit ahnden.

Die Mitglieder der Fraktion der F.D.P. erklärten, daß sie grundsätzlich gesetzliche Änderungen zur besseren Absicherung der Prostituierten, insbesondere in der Krankenversicherung und Alterssicherung, unterstützten. Eine generelle Anerkennung der Prostitution als Beruf lehnten sie ab. Sie hätten als ersten Schritt eine Änderung der strafrechtlichen Bestimmung befürwortet und bedauerten, daß es keine einvernehmliche Regelung gegeben habe.

Die Mitglieder der Gruppe der PDS betonten, daß eine wirkliche Verbesserung der Lage der Prostituierten durch den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erreicht werde, insbesondere durch die Änderung des § 180 StGB. Die soziale und arbeitsrechtliche Entdiskriminierung sei von erheblicher Bedeutung. Leider sei eine Einigung mit den Koalitionsfraktionen in dieser Wahlperiode nicht mehr möglich gewesen.

Bonn, den 23. Juni 1998

Ilse Falk
Berichterstatterin

Ingrid Holzhüter
Berichterstatterin

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Berichterstatterin

Heidemarie Lüth
Berichterstatterin

Irmingard Schewe-Gerigk
Berichterstatterin

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333